



Erhard Cziomer

EUROPEJSKI WYMIAR POLITYKI NIEMIEC WOBEC ROSJI I UKRAINY ORAZ JEJ IMPLIKACJE DLA POLSKI

Wprowadzenie

Celem poniższej analizy jest próba syntetycznego przedstawienia w kontekście europejskim polityki Niemiec wobec Rosji i Ukrainy, czyli na tle poszerzającej i reformującej się Unii Europejskiej, złożonej z dwudziestu siedmiu państw (UE-27) oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS).

Ograniczone ramy opracowania zmuszają do skoncentrowania się na najważniejszych kwestiach, związanych z głównymi elementami strategii rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD wobec Rosji i Ukrainy po 2005 r., gdyż mają one pod koniec pierwszej dekady XXI w. pierwszoplanowe znaczenie dla poszukiwań spójnej polityki wschodniej UE i daleko idące implikacje dla interesów Polski.

Opracowanie opiera się na analizie wszelkich dostępnych źródeł, jak również literatury przedmiotu: obcojęzycznej, zwłaszcza niemieckiej oraz polskiej¹.

¹ Zob. głównie źródła i linki internetowe: www.bundesregierung.de oraz www.auswaertiges-amt.de, zwłaszcza dokumentacja – Impressum-web.Archiv 1995–2008. Z nowszych syntez z udziałem autorów niemieckich i zachodnich: *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, hrsg. S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf, Wiesbaden 2007, stąd szczególnie: B. Kerski, *Polen*, s. 405–421; A. Stent, *Russland*, s. 436–454; E. Bos, *Die GUS-Staaten-Ukraine*, s. 455–464; J. Janing, *Europäische Union und deutsche Europapolitik*, s. 747–762; J. Varwick, *Nordatlantische Allianz*, s. 763–778, oraz szereg analiz dostępnych na stronach internetowych takich znanych niemieckich instytucji badawczych, jak swp.berlin.org.de, cap.muenchen.de, dgap.berlin-org.de oraz Uniwersytetu w Bremie www.Polen-Russland-Ukraineanalysen.de. Opracowania polskie, m.in.: *Polska-Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. W. M. Góralski, Warszawa 2007; E. Cziomer, *Voraussetzungen und Folgen der politischen Kontroversen zwischen Deutschland und Polen zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, [w:] *Fährmann Grenzlos, Deutsche und Polen im heutigen*





Autor wykorzystał też w dużym stopniu własne obserwacje oraz publikacje z tego zakresu².

Ogólne uwarunkowania i osiągnięcia strategii integracji europejskiej Niemiec po 2005 r.

Powstanie w wyniku przedterminowych wyborów do Bundestagu 18 listopada 2005 r. rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD na czele z Angelą Merkel, stanowi ważną cezurę polityki wewnętrznej zjednoczonych Niemiec, ale w polityce zagranicznej i europejskiej, w tym zwłaszcza w odniesieniu do dalszego rozwoju UE, można dostrzec wyraźnie tendencję do kontynuacji zasadniczych elementów, zarówno w odniesieniu do rządów CDU/CSU/FDP kanclerza Helmuta Kohla (1990–1998), jak i SPD/Sojusz 90/Zieloni (S90/Z) kanclerza Gerharda Schrödera (1998–2005).

Za nowe uwarunkowania i tendencje w polityki wewnętrznej Niemiec po 2005 r. można uznać przede wszystkim:

- Przekształcenie dotychczasowego, względnie stabilnego systemu czteropartyjnego CDU/CSU, SPD, FDP, S90/Z, w pięciopartyjny. Po wejściu do Bundestagu postkomunistycznej PDS, w nowych krajach związkowych (b. NRD) razem z lewicującymi grupami w starych krajach związkowych, utworzono po zjednoczeniu w latach 2006–2007 nową populistyczną partię – Partię Lewicy (Die Linkspartei) na czele dawnymi przewodniczącymi SPD – Oskarem Lafontainem i PDS – Gregorem Gysi. Partia Lewicy w 2008 r. pierwszy raz w historii RFN wprowadziła do parlamentów krajowych w starych krajach związkowych (Hesja, Hamburg i Dolna Saksonia) swoją reprezentację, komplikując w Hesji i Hamburgu utworzenie stabilnych rządów krajowych. Nie można wykluczyć, że w zbliżających się w 2009 r. wyborach do Bundestagu również będzie trudno wyłonić stabilną większość rządową, po przewidywanym rozpadzie koalicji CDU/CSU/SPD, ze względu na ujawniające się w coraz większym stopniu różnice programowe oraz trudności przy uzgadnianiu wspólnych decyzji politycznych. Może powstać sytuacja, w której dwie największe partie niemieckie – CDU/CSU i SPD – nie zdołają utworzyć już samodzielnie stabilnej większości rządowej na szczeblu federalnym. Hipotetycznie w Niemczech w wyborach do Bundestagu w 2009 r. wyłaniają się dwa scenariusze: a) powstanie koalicji CDU/CSU/Sojuzu 90/Zielonych i FDP, całkowicie niespójnej programowo; b) utworzenie hybrydowej i jeszcze mniej spójnej koalicji SPD z Partią Lewicową, przy trudnym obecnie do wyobrażenia udziale FDP lub Zielonych.

Europa. Slavische Forschungen und Texte, hrsg. B. Helbig-Mischewski, G. Matuszek, Hildesheim 2008, s. 55–99 (zawiera obszerną bibliografię).

² Zob.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; idem, *Nowa rola międzynarodowa Niemiec*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4; idem, *Polska i Niemcy wobec wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego XXI wieku*, ibidem.





Obydwa scenariusze nie tylko nie gwarantują stabilności wewnątrzpolitycznej, ale dodatkowo mogą negatywnie wpłynąć zarówno na realizację polityki integracji europejskiej, jak i na politykę bezpieczeństwa Niemiec. Jako potencjalni partnerzy koalicyjni, zarówno S90/Z, ale przede wszystkim populistyczna i roszczeniowa Partia Lewicy, mogłyby podważyć dotychczasowy konsensus wszystkich sił politycznych w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, jako ważnego członka UE i NATO³.

- Na zasygnalizowany wyżej brak stabilności politycznej nakłada się skomplikowana sytuacja gospodarczo-społeczna Niemiec po 2005 r. Dzięki wdrożeniu najważniejszych postanowień tzw. Agendy 2012 kanclerza Schrödera z 2003 r., w Niemczech nastąpiło oczekiwane ożywienie i wzrost gospodarczy oraz spadek bezrobocia⁴, utrzymują się jednak nastroje pesymistyczne oraz napięcia społeczne ze względu na proces pogłębiania się dysproporcji oraz spadku wynagrodzeń najmniej zarabiających grup społecznych, ale przede wszystkim z powodu poważnej pauperyzacji i degradacji warstwy średniej. Sytuacja społeczno-gospodarcza Niemiec nie ulegnie prawdopodobnie istotnej poprawie przed nadchodzącymi wyborami do Bundestagu w 2009 r., ponieważ musi być dodatkowo rozpatrywana w szerszym kontekście wewnętrznym i międzynarodowym. W aspekcie wewnętrznym chodzi bowiem o kontrowersje między CDU/CSU a SPD wokół kwestii konsolidacji budżetu federalnego i roszczeń niektórych resortów federalnych w stosunku do wzrostu wydatków na cele społeczne w 2009 r. Natomiast w wymiarze międzynarodowym nie można dokładnie określić wszelkich następstw narastającego kryzysu w gospodarce światowej, zwłaszcza amerykańskiej, dla handlu zagranicznego Niemiec – zasadniczego czynnika wzrostu i koła zamachowego.

Już w umowie koalicyjnej z 18 listopada 2005 r. dążenie do odblokowania reformy oraz umocnienia stabilności i pozycji międzynarodowej UE, stanowiło zasadniczy priorytet polityki europejskiej rządu CDU/CSU/SPD⁵. Stosownie do zawartych tam założeń, w odniesieniu do UE inicjatywy rządu CDU/CSU/SPD w ciągu 2006 r. koncentrowały się na rozwiązywaniu następujących kwestii:

- Niemcy odegrały konstruktywną rolę w przyjęciu przez Radę Europejską pod koniec grudnia 2005 r. w Brukseli budżetu UE na lata 2007–2013, starając się uwzględnić zarówno interesy państw dużych, jak i małych i średnich. Preferencje dla współpracy z Francją nie przeszkodziły im w wytrwałym poszukiwaniu kom-

³ Zob.: A. von Lucke, *Die Linksrucklegende*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2008, nr 3, s. 9–14; G. Neugebauer, *Neue Herausforderungen im Fünf-Parteien-System*, „Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte” 2008, nr 4, s. 8–11.

⁴ Gospodarka niemiecka wykazywała po 2005 r. tendencję wzrostową. Realny wzrost gospodarczy (po spadku do -0,2% w 2003 r.), osiągnął poziom 0,9% w 2005 r., wzrastając następnie do 2,7% w 2006 r. i 2,4% w 2007 r. (prognozy przewidują na 2008 r. utrzymanie się wzrostu na poziomie ok. 1,7% oraz ok. 1,6% na 2009 r.). Równocześnie bezrobocie spadło z 8,9% w 2005 r. do 8,4% w 2007 r., a na 2008 r. prognozuje się jego dalszy spadek do 6,8%, co w liczbach bezwzględnych oznacza ok. 3,5 mln bezrobotnych. Zob. dane i prognozy rządu federalnego. OECD: Deutschlands Wirtschaft auf dem guten Weg-Reformkurs fortsetzen, www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=243490.html.

⁵ Por. *Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD*, Berlin 2005, rozdz. IX.





promisu z Wielką Brytanią oraz uwzględnieniu interesów innych państw, w tym także Polski. Na marginesie należy jednak zauważyć, że o ile początkowo Niemcy liczyły na zmniejszenie własnych wpłat do budżetu UE, to po dokładniejszych analizach okazało się, iż ich wpłaty będą większe o ok. 2 mld euro i rocznie ukształtują się na poziomie ok. 10,5 mld euro. Wysunęło to Niemcy na pierwsze miejsce jako płatnika netto do budżetu UE (0,42 PKB). Równocześnie kanclerz Merkel odstąpiła na rzecz Polski 100 mln euro przyznanych przez Komisję Europejską RFN w ramach funduszy strukturalnych.

- Na powyższym szczycie uwidoczniła się tendencja do powrotu Niemiec do roli pośrednika między różnymi grupami państw UE, przy równoczesnym dążeniu do unikania jednostronnego wiązania się z Francją, jak to miało miejsce w ostatnich latach rządów SPD/S 90/Z kanclerza Schrödera. Oznacza to chęć odzyskania przez Niemcy zdolności do współpracy i aktywnego współdziałania z różnymi grupami państw w ramach UE. Z drugiej jednak strony, po wygraniu wyborów prezydenckich w 2006 r. przez Nikolasa Sarkozy'ego, Francja starała się podejmować szereg inicjatyw w UE bez konsultacji z Niemcami, podkreślając wyraźnie ambicje odgrywania pierwszoplanowej roli w UE również w odniesieniu do nowych krajów członkowskich, w tym także wobec Polski. Na tendencje powyższe nakłada się osobista niechęć panująca pomiędzy Sarkozyem a Merkel, co prawda oficjalnie ukrywana, aby nadmiernie nie rzutowała na stosunki dwustronne oraz konieczność współdziałania między tymi państwami UE.

- W kwestii dalszego poszerzenia UE Niemcy ostrożnie opowiadały się za kontynuacją rozmów akcesyjnych z Turcją, ale bez precyzowania terminu ich zakończenia. Poparły natomiast, mimo wyraźnych zastrzeżeń, przyjęcie z dniem 1 stycznia 2007 r. w poczet członków UE Bułgarii i Rumunii⁶. Rząd CDU/CSU/SPD doprowadził także do wyraźnej poprawy stosunków transatlantyckich, podejmując zarówno działania na rzecz umocnienia NATO, jak i poprawy relacji UE z USA. Dyplomacja niemiecka działała konsekwentnie na rzecz przezwyciężenia istniejących różnic i trudności w ramach współpracy dwustronnej z USA. Było to widoczne podczas dwukrotnych spotkań prezydenta Busha z kanclerz Merkel w 2006 r. w Waszyngtonie i Stralsundzie oraz z okazji szczytu G-8 w *Heiligendamm* (2007). Doszło też do licznych spotkań szefów dyplomacji obu państw. Na marginesie warto podkreślić, że ta aktywizacja kontaktów polityczno-dyplomatycznych świadczyła o ostatecznym przezwyciężeniu w końcowym okresie kanclerstwa Schrödera licznych animozji i kontrowersji niemiecko-amerykańskich z lat 2003–2005. Obecnie o poprawę stosunków z USA zabiegali zarówno główni politycy chadeccy, jak i socjaldemokratyczni. Nie oznaczało to jednak zaakceptowania przez Niemcy polityki unilateralizmu prezydenta G. Busha⁷.

⁶ Por. szerzej: H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3–22; E. Cziomer, *Stan i perspektywy polityki zagranicznej rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 27–46.

⁷ E. Cziomer, *Ewolucja polityki transatlantyckiej Niemiec na początku XXI wieku*, „Prace Komisji





Niemcy niezwykle starannie przygotowały program swojej prezydencji w UE w pierwszym półroczu 2007 r.⁸ Równocześnie z upoważnienia Rady UE doprowadziły do stworzenia „potrójnej prezydencji” – łączenia kolejnego przewodnictwa proreformatorskich państw członkowskich – Portugalii (druga połowa 2007 r.) i Słowenii (pierwsza połowa 2008 r.)⁹. Niemcy miały również istotny wpływ na zwołanie konferencji międzyrządowej oraz redagowanie i doprecyzowanie postanowień Traktatu reformującego UE (TR UE), podpisanych ostatecznie 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie¹⁰.

Największym sukcesem prezydencji Niemiec w UE w pierwszym półroczu 2007 r. było uzgodnienie na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli podstawowych założeń TR UE (21–22 czerwca 2007 r.). Stał się on następnie przedmiotem obrad rozpoczętej już 23 czerwca 2007 r. w Lizbonie konferencji międzyrządowej, której wyniki zatwierdziła w formie tzw. mini traktatu z 18–19 października 2007 r. Rada UE przyjęła ostatecznie 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie TR UE (Traktat lizboński).

Negocjacje wokół tego traktatu doprowadziły do kolejnego ostrego spięcia pomiędzy Niemcami a Polską, która w kluczowym momencie, przed przyjęciem założeń tekstu w Brukseli 23 czerwca 2007 r., zagroziła wetem, o ile nie zostaną spełnione jej postulaty. Niemcy wbrew oporowi Polski zdołały jednak przeforsować swoje najistotniejsze postulaty dotyczące reformy UE, czyli:

- 1) utworzenie nowych urzędów prezydenta Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, podnoszące znacznie rangę tego ostatniego jako wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej UE,
- 2) wprowadzenie podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji oraz uproszczonego głosowania większością kwalifikowaną,
- 3) zmniejszenie Komisji Europejskiej.

Stanowiło to pomyślną przesłankę do kształtowania przez Berlin bardziej aktywnej polityki wschodniej UE¹¹. W okresie narastających przygotowań do kampanii wyborczej do Bundestagu w 2009 r. strategia rządu CDU/CSU/SPD w stosunku do dalszego rozwoju UE koncentruje się na takich kwestiach dalszego rozwoju UE, jak:

- a) działania na rzecz zakładanego wejścia w życie korzystnego dla Niemiec TR UE, jeszcze przed jesiennymi wyborami do Bundestagu w 2009 r. Na marginesie warto podkreślić, że w kwietniu 2008 r. obie izby parlamentarne w RFN ratyfikowały powyższy traktat. Warto też dodać, że pierwszy raz w historii najnowszej

Środkowoeuropejskiej PAU” (dalej: PKS PAU), t. XII, Kraków 2004, s. 128–148; *USA/Vereinigte Staaten: Beziehungen zwischen USA und Deutschland*, www.auswaertiges-amt.de/diplo.de/Laenderinformation/USA, s. 1–2.

⁸ „Europa gelingt gemeinsam”, Präsidenschaftsprogramm 1. Januar–30. Juni 2007, eu-2007.de, www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf.

⁹ *Dreierlei EU-Präsidentschaft*, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/DeutschlandInEuropa/Uebersicht.html.

¹⁰ *Europa gelingt gemeinsam*, Bilanz der Eu-Präsidentschaft, eu-2007.de, www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/06/Anlagen/2007-06-27-bilanz-praesidentschaft.property=publicationFile.pdf.

¹¹ Por. szerzej: E. Cziomer, *Polska i Niemcy wobec wyzwań...*, s. 23–24.





RFN jedna z partii zasiadających w Bundestagu – Partia Lewicowa, głosowała przeciw, a dwóch niezależnych deputowanych, wywodzących się z CSU zamierza złożyć skargę na TR do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego¹² w celu:

- b) korzystnego dla Niemiec uzgodnienia budżetu na lata 2014–2020,
- c) unikania deklaracji Niemiec w sprawie wszelkich w UE kwestii kontrowersyjnych, w tym również o jej dalszym rozszerzeniu,
- d) zachowania korzystnych regulacji społeczno-gospodarczych w ramach UE, w tym również w zakresie dalszego utrzymania zakazu zatrudniania w Niemczech pracowników z nowych krajów członkowskich UE¹³.

W toku przygotowań (2006), a następnie w okresie sprawowania przewodnictwa w Radzie ds. Ogólnych UE w pierwszej połowie 2007 r., dyplomacja niemiecka zaangażowała się również w podejmowanie inicjatyw na rzecz koncepcji nowej polityki wschodniej UE (NPW UE). Zmierzała ona do nadania spójnego charakteru strategiom UE w następujących obszarach:

- rozbudowa „partnerstwa strategicznego” z Rosją,
- nadanie większego rozmachu EPS wobec krajów Europy Wschodniej (głównie Ukraina i Mołdawia oraz wsparcie demokratyzacji Białorusi), wzmocnienie jej aktywności w rejonie Morza Czarnego oraz na Zakaukaziu, ale z udziałem Rosji,
- włączenie do niej postsowieckich krajów Azji Środkowej¹⁴, co znalazło formalny wyraz w podpisaniu 30 czerwca 2007 r. w Berlinie „Strategii UE wobec Azji Centralnej”. Miała ona jednak w głównej mierze charakter deklaracyjny, ogólnie akcentując między innymi zarówno potrzebę współpracy energetycznej, jak i wdrażanie praw człowieka i wartości demokratycznych¹⁵. Nie wzbudza to jednak nadmiernego entuzjazmu w stosunku do koncepcji NPW UE ze strony istniejących w tych krajach reżymów autorytarnych.

Generalnie można więc stwierdzić, że kompleksowe prace nad koncepcją NPW UE nie zostały zakończone w okresie przewodnictwa Niemiec w Radzie Europejskiej. Jeszcze trudniejsza może się okazać jej praktyczna realizacja. Poniżej przedstawiona więc ona zostanie jedynie w syntetycznym skrócie.

Miejsce Rosji i Ukrainy w niemieckiej koncepcji nowej polityki wschodniej UE

Zasygnalizowane wyżej powstanie koalicji CDU/CSU/SPD w wyniku przedterminowych wyborów do Bundestagu z 18 września 2005 r. nie doprowadziło do

¹² *Das ändert der EU-Reformvertrag*, „Financial Times Deutschland”, 24 IV 2008.

¹³ *Europa gelingt gemeinsam...*

¹⁴ Zob. obszerne analizy i materiały: *Die neue Ostpolitik*, „Internationale Politik” 2007, nr 3, s. 6–115; H. D. Jacobsen, H. Machowski, *Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 10, s. 34 i nast.

¹⁵ www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie.





istotnych zmian w stanowisku Niemiec wobec Rosji i Ukrainy. Było to o tyle zrozumiałe, że polityka zagraniczna pozostała w gestii SPD, z której ramienia bliski współpracownik i szef Urzędu Kanclerskiego kanclerza Schrödera – Frank Walter Steinmeier przejął funkcję ministra spraw zagranicznych. Już w umowie koalicyjnej między CDU/CSU a SPD z 18 listopada 2005 r. zwrócono wyraźnie uwagę nie tylko na bilateralny, ale i europejski, a więc unijny wymiar współpracy Niemiec z Rosją i Ukrainą, stwierdzając między innymi:

[...] Opowiadamy się wspólnie z naszymi partnerami europejskimi **za partnerstwem strategicznym z Rosją, które chcemy forswować w płaszczyźnie stosunków dwustronnych oraz na płaszczyźnie UE**. Niemcy mają szczególny interes w tym, aby trudną modernizację tego kraju wspomagać poprzez wzmocnioną współpracę polityczną, gospodarczą i społeczną. Celem pozostanie Rosja, która będzie się rozwijać i orientować się na wartości będące bliskie Europie, a uwzględniając swoje tradycje przekształci się skutecznie w stabilną demokrację. Chcemy rozbudować handel oraz utworzyć długofalowe partnerstwo energetyczne bez jednostronnego uzależnienia się od Rosji. Rosja pozostanie dla nas ważnym partnerem dla przezwyciężenia wyzwań globalnych i regionalnych, terroryzmu międzynarodowego oraz kształtowaniu stosunków z państwami znajdującymi się w jej sąsiedztwie. Oferty Niemiec i UE odnośnie udzielenia Rosji pomocy w politycznym rozwiązaniu konfliktu czecheńskiego pozostają nadal w mocy. Chcemy nasze stosunki z Rosją ukształtować w taki sposób, aby naszych wspólnych sąsiadów powiązać w duchu przyjaźni i zaufania.

Stosunki z pozostałymi krajami Europy Wschodniej, krajami południowego Kaukazu i Azji Środkowej chcemy nadal rozbudować na podstawie wspólnych wartości.

Naszym celem pozostanie nadal silne poparcie dla procesu demokratycznych i gospodarczych na Ukrainie. Opowiadamy się za urzeczywistnieniem decyzji UE z 21 lutego 2005 r. odnośnie pokazania drogi zmierzającej do pogłębienia i wzmocnienia powiązań stosunków między UE a Ukrainą. **Opowiadamy się za tym, aby Ukraina odnalazła swoje miejsce w Europie** (podkr. E.C.)¹⁶.

Z powyższych sformułowań wynika jednoznacznie, że rząd CDU/CSU/SPD jasno określił swoje priorytety i preferencje dla „partnerstwa strategicznego” z Rosją, natomiast wobec Ukrainy formułując jedynie długofalową ofertę zbliżenia i wzmocnienia współpracy bez perspektywy jej formalnego członkostwa w UE.

Znaczenie partnerstwa strategicznego z Rosją

Pierwszoplanowe znaczenie Rosji jako sukcesora ZSRR uwidoczniło się bezpośrednio już po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r., kiedy to między kanclerzem Helmutem Kohlem a prezydentem Federacji Rosyjskiej (FR) Borysem Jelcynem, nawiązały się bliska współpraca i zaufanie oparte na zażyłych kontaktach osobistych, które trwały do końca lat 90. Natomiast pierwsze kontakty ich następców Gerharda Schrödera i Władimira Putina, w 1999 r., początkowo bynajmniej nie wskazywały na tak bezpośredni i osobisty charakter. Do ich ożywienia doszło dopiero po wizycie Putina w Berlinie w czerwcu 2000 r. W latach 2000–2005, czyli do końca kan-

¹⁶ *Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD...*, s. 122.





clerstwa Schrödera, współpraca niemiecko-rosyjska nabrała ogromnego rozmachu i strategicznego charakteru, zarówno w aspekcie dwustronnym, jak i europejskim. Jej zewnętrznym wyrazem było przejście przez Schrödera po zakończeniu kadencji kanclerskiej późną jesienią 2005 r., z inicjatywy Putina kontrowersyjnej funkcji przewodniczącego Rady Nadzorczej Gazociągu Północnego. Schröder rozbudował system lobbingu wokół Gazociągu Północnego w Niemczech i całej Europie Zachodniej¹⁷. Relacje między nową kanclerz Angelą Merkel a prezydentem Putinem nie były już tak bliskie i bezpośrednie jak z dotychczasowym kanclerzem, ale zarówno podczas wizyty inauguracyjnej na początku stycznia 2006 r. w Moskwie, jak i podczas konsultacji niemiecko-rosyjskich (w połowie kwietnia 2006 r. w Tomsku, wizycie Putina w Dreźnie na początku października 2006 r. oraz rok później – jesienią 2007 r. w Wiesbaden podczas „Dialogu petersburskiego”), mimo określonej krytyki i ujawniających się wyraźnie tendencji autorytarnych w polityce wewnętrznej Rosji, nie podważono jednak istoty „partnerstwa strategicznego” między Rosją a Niemcami¹⁸. Niemcy nie tylko kontynuowały współpracę bilateralną z Rosją, ale też dążyły do umocnienia jej powiązań z UE. Celowi powyższemu służyła wypracowana w 2005 r. przy udziale oraz zaangażowaniu Niemiec strategia tzw. mapy drogowej (*Road Map*) UE wobec Rosji, która miała obejmować cztery wspólne zakresy współpracy: 1) gospodarkę, 2) wolność, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości, 3) bezpieczeństwo zewnętrzne, 4) badania, kształcenie i kulturę¹⁹. Wdrożenie założeń mapy drogowej mogło jednak nastąpić dopiero w ramach nowego układu o partnerstwie i współpracy UE z Rosją. Dotychczasowy układ UE–Rosja z 1994 r. zachowywał bowiem swą ważność tylko do 1 grudnia 2007 r. Pod koniec 2006 r. przyjęcie takiego układu przez Radę Europejską w Helsinkach zablokowała Polska, ze względu na utrzymanie przez Rosję embarga na dostawę polskiej żywności oraz odnowę włączenia do niego postanowień tzw. karty solidarności energetycznej w relacjach z UE. W praktyce doprowadziło to zgodnie z regulacjami traktatowymi do automatycznego przedłużenia ważności układu z 1994 r. po 1 grudnia 2007 r.²⁰

Mimo szeregu zabiegów nie udało się rządowi CDU/CSU/SPD w okresie prezydentury Niemiec w UE w pierwszym półroczu 2007 r. doprowadzić do uzgodnienia warunków zawarcia przez UE z Rosją nowego układu o partnerstwie i współpracy. Niemcy musiały poprzeć sprzeciw Polski wobec zawarcia nowego układu

¹⁷ G. Schröder, *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Ullstein Bucher 2007. Po wyborach prezydenckich w 2008 r. Schröder pozostaje nadal w bliskich kontaktach z premierem W. Putinem i kołami gospodarczo-politycznymi Rosji. W dodatku za osiągnięcia „naukowe”, zawarte w cytowanych wyżej pamiętnikach, został przyjęty pod koniec maja 2008 r. w poczet członków wydziału nauk społecznych Akademii Nauk Rosji; krytyczna ocena: R. Woś, *Jak Rosja uwodziła Gerharda Schrödera*, „Dziennik”, 31 V–1 VI 2008.

¹⁸ *Konsultationen in Tomsk*, „Russland-Analysen” 2006, nr 97.

¹⁹ Zob. szerzej: H. Adomeit, R. Lindner, *Die „Gemeinsamen Räume”. Russlands und die EU. Wunschbilder und Wirklichkeit*, „SWP Studien” 2005, nr 34; E. Cziomer, *Rosja jako partner strategiczny Niemiec. Wyzwania i problemy współpracy niemiecko-rosyjskiej na początku XXI wieku*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej”, t. 15, Kraków 2007, s. 125–146.

²⁰ Ch. Meier, *Deutsche Russlandpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Kontinuität und Wandel*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 230 i nast.





UE–Rosja, gdyż ani ekipa Putina nie była skłonna pójść na ustępstwa w kwestii embargo polskiego, ani też nie była zainteresowana kompromisem w sprawach nowych regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, w tym prawnego uregulowania dostępu firm z UE do eksploatacji surowców energetycznych i szlaków tranzytowych w Rosji. Niemcy jednak nie zrezygnowały w 2008 r. z podpisania nowego układu UE–Rosja, który miał potwierdzić „partnerstwo strategiczne” UE z Rosją²¹. Sytuacja powyższa nie uległa zmianie w momencie pisania niniejszego tekstu wiosną 2008 r., ponieważ kolejnym wetem w sprawie podpisania nowego układu UE z Rosją zagroziła Litwa. Uwidoczniło to kolejny raz niezdolność krajów UE-27 do zgodnego podejmowania decyzji i negatywnie zostało ocenione przez jej odpowiedzialnego komisarza ds. stosunków zewnętrznych UE – Benity Ferrero-Waldner²². Po wyczerpujących dyskusjach między państwami członkowskimi Litwa zrezygnowała 27 maja 2008 r. z groźby użycia weta, a ministrowie spraw zagranicznych UE-27 udzielili Komisji Europejskiej mandatu do rozpoczęcia oficjalnych rozmów z Rosją w celu wynegocjowania nowego układu o partnerstwie i współpracy²³. Decyzję taką podjęto formalnie na szczycie Rosja–UE pod koniec czerwca 2008 r.²⁴

W ocenach niemieckich na tle postępujących procesów globalizacji, UE-27 i Rosja są na siebie skazane ze względów geopolityczno-strategicznych oraz gospodarczych. Obszar UE-27 zajmuje pierwszoplanowe miejsce we współpracy gospodarczej Rosji z państwami wysokorozwiniętymi. Ilustrują to między innymi następujące dane:

- państwa UE-27 partycypowały w 2007 r. w 52% wszystkich obrotów towarowych Rosji oraz w 60% jej inwestycji zagranicznych,
- Rosja pokrywa zapotrzebowanie krajów UE-27 na ropę naftową w ok. 20% i gaz ziemny w ok. 40%, osiągając ze względu na wzrost cen surowców energetycznych znaczne nadwyżki w bilansie handlu zagranicznego,
- po USA i Chinach Rosja jest trzecim co wielkości partnerem handlowych UE-27.

Przesądza to o konieczności wyważenia interesów oraz stworzenia długofalowych podstaw współpracy między UE-27 a Rosją²⁵.

W najnowszej publikacji Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych UE w Londynie (2008) przedstawia się bardzo zróżnicowane interesy i cele polityki państw członkowskich UE-27 wobec Rosji, szeregując je w siedmiu kategoriach:

1) największe kraje członkowskie UE-27: Niemcy wraz Francją, Włochami i Hiszpanią, określa się mianem „partnerów strategicznych”, czyli najbliższej współpracujących z Rosją.

²¹ H. J. Spanger, *Partnerschaft: strategisch, pragmatisch oder selektiv? EU und Russland auf der Suche nach einem neuen Vertrag*, HSKF Standpunkte, nr 6, Frankfurt am Main 1996, s. 1–12.

²² B. Ferrero-Waldner, *Russland ist klüger als die EU*, „Der Tagesspiegel”, 5 V 2008.

²³ *Unia zatwierdza mandat na negocjacje z Rosją*, „Gazeta Wyborcza”, 27 V 2008.

²⁴ *UE–Rosja: miło, bez konkretów*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29 VI 2008.

²⁵ H. D. Jacobsen, H. Machowski, *Dimensionen...*



Do pozostałych kategorii państw członkowskich UE, w zależności od określonego **stopnia nastawienia: od przychylnego do negatywnego wobec Rosji** (podkr. E.C.), autorzy zaliczają:

- 2) „konie trojańskie Rosji” (Grecja i Cypr),
- 3) „przyjaźni pragmatycy” (Austria, Belgia, Bułgaria, Finlandia, Luksemburg, Malta, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Węgry),
- 4) „chłodni pragmatycy” (Czechy, Dania, Estonia, Holandia, Irlandia, Łotwa, Rumunia, Szwecja, Wielka Brytania),
- 5) „wojownicy nowej zimnej wojny” (Litwa i Polska).

Za przesłanki dobrych relacji na zasadzie „strategicznego partnerstwa” Niemiec z Rosją przytacza się następujące argumenty:

- największy partner handlowy Rosji (łączna wartość obrotów towarowych w 2006 r. wyniosła 57,7 mld euro),
- najważniejszy rynek zbytu rosyjskiego gazu (43%),
- piąty największy inwestor w Rosji: wartość inwestycji w 2006 r. (5,2 mln dolarów, skumulowana od 1992 r. wyniosła 12 mld dolarów),
- silne partnerstwo polityczne i wysoka wiarygodność w Moskwie.

Natomiast za przykłady preferencji politycznych Niemiec wobec Rosji uznaje się między innymi następujące fakty:

- prawie 360 tys. Rosjan odwiedziło Niemcy w 2006 r.,
- Niemcy to najważniejszy zwolennik integracji z Rosją,
- sprzeciw wobec pełnego rozdzielania własności unijnych firm energetycznych,
- promowanie priorytetowego traktowania Rosji w polityce wschodniej,
- koalicja z SPD ogranicza możliwość redefinicji polityki wobec Rosji przez kanclerz Merkel,
- budowa Gazociągu Północnego.

Postuluje się jednak, mimo występujących różnic interesów między poszczególnymi grupami państw członkowskich UE-27, konieczność wypracowania skuteczniejszej i spójnej polityki całej UE wobec Rosji, ponieważ w przeciwnym wypadku Rosja, rosnąca w potęgę w XXI w., będzie wykorzystywała istniejące zróżnicowanie między członkami UE-27 do własnych strategicznych i taktycznych celów²⁶.

W większości publikacji niemieckich podkreśla się zarówno przychylne stanowisko większości społeczeństwa oraz głównych sił politycznych Niemiec wobec Rosji ze względu na jej zdecydowane poparcie jako sukcesora ZSRR zjednoczenia Niemiec w 1990 r., jak i umiejętność wypracowania do początku XXI w. między obu krajami skutecznych form powiązań i współpracy gospodarczej, politycznej, naukowej, kulturalnej oraz w zakresie kontaktów społecznych. Należy tu zauważyć, że Niemcy były w 2005 r. najważniejszym partnerem handlowym Rosji, a ich eksport do tego kraju wynosił 13,4%, wyprzedzając Chiny i Ukrainę, których ob-

²⁶ M. Leonard, N. Popescu, *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja*, Warszawa 2008, s. 42–74. M. Leonard pełni funkcję dyrektora Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych w Londynie.





roty na poziomie ok. 8% stawiały je na 2. i 3. miejscu. Z kolei Rosja zajmowała na liście importerów do Niemiec 10. miejsce, a eksporterów 13. W latach 2003–2005 eksport niemiecki do Rosji wzrósł o 50% i tendencja zwyżkowa zachowała się także w następnych latach. Między obu krajami istnieje wiele połączeń lotniczych i morskich. Poza regularnymi rocznymi konsultacjami między rządami z udziałem kanclerza i prezydenta Rosji, do ważniejszych instytucji niemiecko-rosyjskich należą przede wszystkim: Grupa Robocza „Polityka Bezpieczeństwa”, Mieszana Grupa Robocza Wysokich Przedstawicieli Niemiec i Rosji do spraw kooperacji w zakresie gospodarki i finansów, Komitet Wschodni Gospodarki Niemieckiej, Biura Popierania Gospodarki Wielu Krajów Związkowych, które w 2007 r. utworzyły Niemiecko-Rosyjską Izbę Handlową, struktury dialogu społecznego: „Dialog petersburski” i „Forum Niemiecko-Rosyjskie”, przedstawicielstwa 6 niemieckich fundacji politycznych oraz Niemiecko-Rosyjska Wymiana Młodzieży. W dziedzinie szkolnictwa wyższego zawarto ponad 500 porozumień o współpracy, którym towarzyszy wiele wspólnych inicjatyw z zakresu wymiany naukowej i kulturalnej. Do Niemiec przeniosło się w ostatnich 20 latach ok. 2,5 mln mieszkańców ZSRR/Rosji, w tym głównie Niemców rosyjskich i małżeństw mieszanych. W samym Berlinie żyje ponad 100 tys. Rosjan. Na tle powyższych powiązań podkreśla się potrzebę zacieśnienia współpracy z Rosją nie tylko ze strony Niemiec, ale i całej UE. Wynika to między innymi z koniecznością ożywienia współdziałania z Rosją w rozwiązywaniu lub zwalczaniu takich kwestii regionalnych i globalnych, jak: niebezpieczeństwo rozszerzania się broni nuklearnej, międzynarodowy terroryzm, handel narkotykami, zmiana globalnego klimatu. Niemcy posiadają niezbędne doświadczenia oraz infrastrukturę do kontaktów z Rosją, które mogą okazać się przydatne dla całej UE²⁷.

Już w latach 2005–2007 specjaliści niemieccy, nie przemilczając narastania negatywnych tendencji autorytarnych w polityce wewnętrznej Rosji (idea „suwerennej demokracji” Władysława Surkowa – głównego doradcy prezydenta Rosji) podczas dwóch kadencji W. Putina (2000–2008), dostrzegali jednak, między innymi dzięki korzystnemu popytowi na rosyjskie surowce energetyczne na rynkach światowych, systematyczny wzrost jej roli i znaczenia międzynarodowego²⁸. Z drugiej jednak strony widziano też trudność oparcia stosunków Niemiec i UE z Rosją na wspólnych wartościach, gdyż Putin i rosyjskie elity nie akceptują szerzej zachodnich, w tym także europejskich, wartości demokratycznych. W swojej polityce wobec UE są wprawdzie gotowi przestrzegać selektywnie przyjęte zobowiązania prawne, ale w praktyce kierują się przede wszystkim własnymi interesami Rosji. UE realnie nie ma zaś możliwości narzucenia Rosji swoich ogólnych wartości demokratycznych i dlatego musi dążyć do zawarcia wielu rozwiązań kom-

²⁷ M. Buhbe, *Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie*, „Kompas 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente Perspektiven”, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2007, s. 3–5.

²⁸ P. W. Schulze, *Russlands Rückkehr als Machtfigur der europäischen und internationalen Politik*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2007, nr 3, s. 114–130.





promisowych²⁹. Stanowisko powyższe podzielał w pełni wiosną 2008 r. niemiecki wiceminister spraw zagranicznych, odpowiedzialny za sprawy UE Günter Gloser. Stwierdził bowiem, że mimo różnic w podejściu UE i Rosji do interpretacji takich wartości i zasad ich funkcjonowania systemów politycznych, jak demokracja, pluralizm, wolność zgromadzeń, wolne media, prawa człowieka itp., obie strony są zmuszone do partnerskiego współdziałania w rozwiązaniu wyzwań regionalnych i globalnych (np. zwalczanie terroryzmu międzynarodowego, ochrona klimatu, nieprolifracja broni nuklearnej). Oznacza to w praktyce, że dla polityki „partnerstwa strategicznego” UE z Rosją nie ma praktycznie żadnej alternatywy³⁰. Na potrzebę jej kontynuacji w odniesieniu do Niemiec i Rosji wskazywali w licznych wypowiedziach główni politycy obu państw podczas sondażowej wizyty kanclerz A. Merkel w Moskwie na początku marca 2008 r., bezpośrednio po wyborze nowego prezydenta Rosji – Dmitrija Medwediewa³¹.

Próbie nadania nowej wykładni stosunków UE z Rosją podejmował od dłuższego czasu również wicekanclerz i minister spraw zagranicznych F. W. Steinmeier. Już na początku prezydentury Niemiec w marcu 2007 r. głosił on potrzebę wypracowania nowej polityki wschodniej UE, kierując się mottem „współzależność przez integrację” (*Verpflichtung durch Integration*)³². Pierwszoplanowym elementem tej koncepcji było włączenie Rosji do nowej polityki wschodniej UE. Nie kwestionując tendencji autorytarnych w Rosji, rok później w marcu 2008 r., Steinmeier opowiadał się za koncepcją współpracy partnerskiej z Rosją na zasadach „wzajemnej współzależności” (*gegenseitige Verpflechtung*), która w perspektywie średnio- lub długofalowej doprowadzi to do wzrostu wzajemnego zaufania, zbliżenia oraz udoskonalenia form i zasad współpracy. W tym kontekście Steinmeier zaproponował podjęcie rzeczowych rozmów UE–Rosja na tematy historyczne i współczesne, które od dłuższego czasu stanowią przedmiot rozmów różnych gremiów niemiecko-rosyjskich. Zaliczył do nich między innymi takie kwestie przyszłościowe, jak: polityka energetyczna, ochrona klimatu i środowiska naturalnego, ochrona zdrowia, demografia, kształcenie i badania naukowe i szereg innych³³.

Po zasygnalizowanej już wcześniej kurtuazyjnej wizycie kanclerz Merkel w Moskwie w marcu 2008 r., tuż po wyborze nowego prezydenta Rosji Medwie-

²⁹ H. Timmermann, *Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2007, nr 1, s. 101–122.

³⁰ G. Gloser, „Die europäische Partnerschaft mit Russland”, wykład wygłoszony w Sztokholmie, www.auswaertiges-amt-de/diplo/de/infoservice/Presse/reden.

³¹ „Merkel sondierte in Moskau”, www.uni-kassel.defb5/frieden/regionen/Russland/merkel.html (11 III 2008).

³² F. W. Steinmeier, *Verpflichtung durch Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU. Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung*, „Internationale Politik” 2007, nr 3, s. 6–11.

³³ F. W. Steinmeier, „Auf dem Wege zu einer europäischen Ostpolitik. Die Beziehungen Deutschlands zu Russland und den östlichen Nachbarn”, Rede anlässlich der Podiumsdiskussion bei der Willy-Brandt-Stiftung 4. März 2008, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden; i d e m, „Russland, Europa und die Welt – Perspektiven der Zusammenarbeit in globalen Sicherheitsfragen”, Rede auf der 42. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 5. Februar 2006, www.auswaertiges-amt.de/de/infoservice/presse/presse/_archiv?archiv_id.





diewa w połowie maja tego roku, Steinmeier przebywał z oficjalną wizytą w Rosji. W rozmowach z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych S. Ławrowem i nowym prezydentem Steinmeier przedstawił propozycję zawarcia niemiecko-rosyjskiego „partnerstwa modernizacyjnego”³⁴. Winna ona zmierzać do zacieśnienia współpracy w takich dziedzinach, jak: praworządność, współczesne zarządzanie i polityka zdrowotna. Medwediew przyjął również zaproszenie do złożenia pierwszej oficjalnej wizyty zagranicznej w Niemczech jako pierwszym kraju UE w czerwcu 2008 r.³⁵ Przy okazji swych rozmów w Moskwie Steinmeier podkreślił również konieczność szybkiego wznowienia rozmów i uzgodnienia układu o partnerstwie i kooperacji UE–Rosja.

Miejsce Ukrainy w niemieckiej strategii nowej polityki wschodniej UE

Zasygnalizowane wyżej preferencje Niemiec dla polityki „partnerstwa strategicznego” z Rosją od początku XXI w. osłabiały zakres ich współpracy z innymi państwami Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), w tym także z Ukrainą³⁶. Przy dużym zaangażowaniu Niemiec Komisja Europejska zdecydowała się w 2003 r. na włączenie tych krajów do koncepcji tzw. Szerszej Europy, przekształconej w 2004 r. w Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS). Nie obejmowała ona Rosji, aspirującej ze względu na obszar, potencjał ekonomiczny i znaczenie międzynarodowe do partnerstwa strategicznego z UE, oferowała natomiast Ukrainie, Mołdawii, Białorusi (ale dopiero po przeprowadzeniu reform) oraz pozostałym postsowieckim krajom Zakaukazia i Azji Środkowej, przed wszystkim wsparcie procesu transformacji oraz luźne powiązanie z Europejskim Obszarem Gospodarczym (EOG), ale nie stwarzając im nawet długofalowej perspektywy członkostwa w UE³⁷. Było to ogromne rozczarowanie, szczególnie dla Ukrainy, która po „pomarańczowej rewolucji” pod koniec 2004 r., choć niekonsekwentnie³⁸, przeprowadziła jednak w latach 2005–2006 serię reform gospodarczych i politycznych. Na marginesie należy podkreślić, że rząd SPD/S90/Z z pewnym opóźnieniem zaangażował się w proces stabilizacji na Ukrainie na przełomie 2004/2005 r. Stało się to między

³⁴ F. W. Steinmeier, „Für eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft”. Rede am Institut für Internationale Beziehungen der Ural-Universität Jekaterinburg, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden.

³⁵ „Enge deutsch-russische Beziehungen fortführen”, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AA/BM-Reisen/2008/R.

³⁶ Por. szerzej ekspertyzę: E. Cziomer, *Nowe elementy w polityce Niemiec wobec Rosji i Ukrainy*, „Opinie” 1999, nr 31, s. 36; idem, *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec Wspólnoty Niepodległych Państw u progu XXI wieku ze szczególnym uwzględnieniem miejsca i roli Rosji*, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1, s. 59–78.

³⁷ *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstein*, hrsg. M. Kopmann, Ch. Lequesne, Baden-Baden 2006.

³⁸ R. Lindner, *Das Ende von Orange. Die Ukraine in der Transformationskrise*, „SWP Studien” 2006, nr 20.





innymi w wyniku oddziaływań polityków polskich, którzy skłonili kanclerza Schrödera do przeprowadzenia rozmów telefonicznych z prezydentem Putinem, co przyczyniło się w pewnym stopniu do opanowania sytuacji kryzysowej w Kijowie. Ponadto dyplomacji polskiej udało się pozyskać do mediacji w Kijowie zarówno Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB Javiera Solanę, jak i doprowadzić potem do wizyty w Kijowie ministra spraw zagranicznych RFN – Joschki Fischera³⁹. W tym miejscu warto dodać, że w tym samym czasie wybuchła afera związana z wizami do Niemiec – w sprawę zamieszana była mafia ukraińska w Kijowie, wykorzystująca brak odpowiedniego nadzoru konsularnego ze strony RFN przy wydawaniu dokumentów. Wysunięto wówczas w mediach i na forum Bundestagu poważne zarzuty przeciwko MSZ i osobiście Fischerowi, który na wiosnę 2005 r. musiał zeznawać przed specjalną komisją śledczą Bundestagu⁴⁰. Jak się okazało, był to początek końca jego kariery jako najbardziej popularnego w latach 1998–2005 polityka niemieckiego.

Ostatecznie zarówno rząd SPD/S90/Z, jak i rząd CDU/CSU/SPD poparły postanowienia 10-punktowego „Planu działania UE – Ukraina” z 21 lutego 2005 r., który postulował wdrożenie do 2008 r. 17 priorytetów w reformach z zakresu stabilności demokracji, prawa, ochrony środowiska (w tym bezpieczeństwa energii atomowej w Czarnobylu), zwalczania korupcji i innych szczegółowych kwestiach polityki wewnętrznej i zagranicznej. W ocenie specjalistów niemieckich, plan nie stwarzał jednak ani realnej perspektywy przyspieszenia reform i wsparcia finansowego, ani też stowarzyszenia Ukrainy z UE. Dlatego też nie został przyjęty entuzjastycznie na Ukrainie, gdyż poza ogólnymi wskazówkami, nie przyczynił się do udzielenia jej efektywnej i realnej pomocy w przyspieszeniu procesu jej transformacji systemowej⁴¹.

Na marginesie warto zauważyć, że na przełomie 2005/2006 r. w łonie Wielkiej Koalicji doszło do przejściowych, choć nieznacznych kontrowersji między Urzędem Kanclerskim a MSZ w sprawie taktyki Niemiec w kształtowaniu przyszłej polityki wschodniej UE. Kanclerz Merkel, wraz z CDU, preferowała większe otwarcie na kraje Europy Wschodniej, w tym również na Ukrainę, a minister spraw zagranicznych Steinmeier i jego współpracownicy z SPD niezmiennie głosowali za utrzymaniem i umocnieniem „partnerstwa strategicznego” z Rosją. Ostatecznie przewagę uzyskała druga opcja, koncentrująca się na rozbudowie współpracy z Rosją, choć równocześnie w momencie przejścia przewodnictwa w Radzie Europejskiej w pierwszym półroczu 2007 r., dyplomacja niemiecka zdawała sobie sprawę z tego, że należy odejść od zbyt jednostronnej preferencji współpracy z Rosją, doprowadzając do ożywienia dialogu UE z Ukrainą i Mołdawią oraz sformułowania ogólnych założeń strategii UE wobec postsowieckiej Azji Środkowej⁴².

³⁹ H. Timmermann, *Die deutsch-russischen Beziehungen...*, s. 108.

⁴⁰ *Visa-Affäre, Gelassenheit und Selbstkritik bei den Grünen*, „Financial Times Deutschland”, 7 IV 2005.

⁴¹ E. D. Stratenschulte, *Ukraine. „Und jetzt Aktion“*. *Die Aktionspläne der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, „Osteuropa” 2005, nr 2, s. 15–23.

⁴² I. Kempe, *Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*,





W tym kontekście warto zaznaczyć, że już podczas wizyty w Kijowie 28 lutego 2006 r. minister Steinmeier dostrzegał potrzebę większego wsparcia Niemiec i UE dla Ukrainy. Miało temu służyć przyznanie Ukrainie w latach 2005–2006 w ramach programu „Transform” pomocy w wysokości 114 mln euro oraz poparcie jej zabiegów o uzyskanie statusu państwa o gospodarce rynkowej⁴³. Niemcy podtrzymały również w 2008 r. swoje dotychczasowe stanowisko wobec Ukrainy. Przyznają jej bowiem w EPS UE kluczowe miejsce wśród krajów postsowieckich, traktując jako ważny element przyszłej NPW UE. Równocześnie jednak odmawiają jej zarówno stowarzyszenia, jak i perspektywy członkostwa w UE. Natomiast w analizach specjalistycznych nie wyklucza się możliwości hipotetycznego przystąpienia pod pewnymi warunkami do UE ok. 2020 r.⁴⁴ Ze względu na określony postęp w procesie transformacji systemowej w latach 2007–2008, Niemcy są skłonne przyznać Ukrainie uprzywilejowaną współpracę w ramach EPS, nadal jednak nie precyzując perspektywy jej członkostwa w UE. Na łączną kwotę 125,6 mld euro funduszy EPS, przeznaczonych w latach 2007–2010 dla wszystkich postsowieckich państw Europy Wschodniej i Zakaukazia, na Ukrainę przypadło najwięcej, bo aż 494 mln euro. Niemcy jednak bardzo wstrzemięźliwie reagowały na współpracę grupy GUAM, zmierzającej do osłabienia pozycji Rosji w polityce energetycznej w rejonie Morza Kaspijskiego, postulując ustanowienie bardziej harmonijnej współpracy wszystkich państw w rejonie Morza Czarnego z Rosją.

Na marginesie warto podkreślić, że na szczycie NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 r. Niemcy i Francja przeciwstawiły się włączeniu Ukrainy i Gruzji do oficjalnego programu przygotowań krajów do członkostwa w NATO.

Implikacje dla Polski wynikające z polityki Niemiec wobec Rosji i Ukrainy

Ze względu na odmienne położenie geopolityczne, potencjał gospodarczy oraz rolę Niemiec i Polski w UE, w odniesieniu do Ukrainy analizy polsko-niemieckie różniły się zasadniczo. W 2004 r. w ujęciu syntetycznym różnice powyższe sprowadzono w analizie do następujących punktów:

- Ukraina jest dla Niemiec mniej ważna politycznie i gospodarczo, a dla Polski to partner strategiczny,
- w kontekście relacji z Rosją dla Polski *Ukraina first*, dla Niemiec – *Rosja first*,
- perspektywa członkostwa Ukrainy w UE ma dla Polski przesądzające znaczenie strategiczne, dla Niemiec ograniczone i bliżej niesprecyzowane,

„CAP Analyse” 2007, nr 6, s. 59–64.

⁴³ F. W. Steinmeier, *Deutschland, die Europäische Union und die Ukraine in Europa*, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id.

⁴⁴ B. Lipert, *Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte einige Fortschritte- unsicher Perspektiven*, Bonn 2008, s. 12 i nast.





- w okresie przejściowym Niemcy są za uszczelnieniem, a Polska za rozluźnieniem granicy z Ukrainą.

Wspólne dla Polski i Niemiec jest jednak generalne zainteresowanie powodzeniem reform, stabilizacją polityczną i gospodarczą, istnieje też wiele wspólnych tematów szczegółowych z zakresu transportu, energetyki, bezpieczeństwa itp.⁴⁵ Można stwierdzić ogólnie, że w latach 2005–2007 Niemcy zachowały wstrzemięzliwe stanowisko wobec euroatlantyckich aspiracji Ukrainy. Niosło to w ujęciu syntetycznym określone implikacje dla Polski:

- zaangażowanie się Polski w powodzenie „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie przyniosło jej doraźnie uznanie w Niemczech i całej UE. Po wizycie w Berlinie na początku lutego 2005 r. prezydent W. Juszczenko bardzo liczył na wsparcie Niemiec, mianując między innymi byłego ambasadora RFN w Kijowie Dietmara Stündemanna, swym najbliższym doradcą w sprawach UE. Natomiast częściowe zaprzepaszczenie efektów „pomarańczowej rewolucji” w latach 2006–2007 postawiło w Berlinie pod znakiem zapytania zbyt ambitne cele Ukrainy w odniesieniu do UE⁴⁶,
- napięcia i kontrowersje polsko-niemieckie w latach 2005–2007 oraz towarzysząca im izolacja Polski na różnych forach unijnych nie sprzyjały wsparciu przez Niemcy polskich zabiegów związanych z przyspieszeniem procesu integracji Ukrainy z UE⁴⁷. Poparcie Polski dla zbliżenia Ukrainy do UE miało zatem w dużej mierze wydźwięk deklaracyjny, natomiast analizy zachodnie wskazywały, że Ukraina może najwyżej liczyć na utworzenie „strefy wolnego handlu”⁴⁸, bądź bliżej nieokreśloną formę „uprzywilejowanego partnerstwa z UE”⁴⁹,
- zmiana koalicji rządowej w Polsce w jesieni 2007 r. doprowadziła do pozytywnej zmiany w relacjach polsko-niemieckich, głównie w sferze stylu i otwartego charakteru kontaktów wzajemnych. Zarzucono spory i konfrontacje (np. wokół Centrum Przeciwko Wypędzeniom czy wokół budowy Gazociągu Północnego), jednak nie pozwoliło to na podjęcie ostatecznych decyzji w żadnej z tych spraw⁵⁰,
- ogólna poprawa relacji Polski z Niemcami i Rosją pozwoliła również na podjęcie konsultacji polsko-niemieckich przez ministra Steinmeiera w Polsce w kwietniu 2008 r. oraz dyskusji na temat NPW UE. W przeddzień przyjazdu na konsultacje do Polski (w Chobielinie k. Bydgoszczy i Warszawie) w wywiadzie dla „Dzien-

⁴⁵ M. Fałkowski, K. O. Lang, *Wspólne zadania. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie*, Warszawa 2004.

⁴⁶ R. Lindner, *Das Ende von Orange, Die Ukraine in der Transformationskrise*, „SWP-Studien” 2006, nr 20.

⁴⁷ B. Koszeł, *Polska, Niemcy a europejskie aspiracje Ukrainy*, „Przegląd Zachodni” 2008, nr 2, s. 131–150.

⁴⁸ D. Lame, *Perspektiven der ukrainischen Beziehungen mit der EU. Freihandel statt Mitgliedschaft*, „Ukraine-Analysen” 2006, nr 15, s. 2–5.

⁴⁹ *EU-Troika in Russland und der Ukraine – Februar 2007*, www.auswaertiges-amt/de/diplo.de/diplo/Aussenpolitik/Regionale; E. Schneider, *Die Ukraine und die Europäische Union*, „Ukraine-Analysen” 2006, nr 6, s. 2–5.

⁵⁰ P. M. Kaczyński, *Polska polityka zagraniczna w latach 2005–2007*, Warszawa 2008.





nika” Steinmeier zwrócił uwagę na możliwość współdziałania Niemiec i Polski przy zbliżaniu jej wschodnich sąsiadów – Ukrainy i Białorusi z UE, nie wykluczając również Rosji⁵¹. Natomiast z exposé ministra R. Sikorskiego na temat polityki zagranicznej RP, wygłoszonym 7 maja 2007 r. wynikało, że wymiar wschodni w ramach EPS ma być jednym z priorytetów przewodnictwa Polski w UE w 2011 r. Polska czuje się bowiem szczególnie predestynowana do odgrywania aktywnej roli w tym zakresie. Sikorski stwierdził między innymi:

Właśnie z uwagi na nasze położenie, historyczne doświadczenia, powiązania kulturowe ze Wschodem, wreszcie z uwagi na potencjał i kompetencje, nie tylko czujemy się predestynowani do wschodniej specjalizacji, **ale jesteśmy do niej wręcz zachęcani przez głównych partnerów unijnych** (pokr. moje E.C.)⁵².

Fragment ten świadczy wyraźnie o tym, że minister Sikorski niedwuznacznie nawiązywał do swoich rozmów kwietniowych z ministrem Steinmeierem.

- z polskich doniesień prasowych z końca maja 2008 r. wynika, że od dłuższego czasu polski MSZ pracuje nad koncepcją „Partnerstwa wschodniego” w ramach EPS, do którego winny przystąpić w pierwszym rządzie Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia, a po przeprowadzeniu reform także Białoruś. Niejasno mówi się w nich natomiast o udziale Rosji, zaznaczając jedynie, że znajdują się w niej praktyczne tematy, którymi Rosja może być zainteresowana, bądź też za jej zgodą można do niej przyjąć rosyjską enklawę – Obwód Kaliningradzki. Koncepcja powyższa jako inicjatywa polsko-szwedzka była konsultowana na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych, czyli w ramach tzw. Rady Ogólnej UE-27 w Brukseli 26 maja 2008 r., osiągając wstępnie przychylną ocenę⁵³. Poparł ją również 27 maja 2008 r. podczas wizyty w Warszawie prezydent Francji N. Sarkozy. Została ona potem oficjalnie zgłoszona przez Polskę i Szwecję na szczycie UE w Brukseli pod koniec czerwca 2008 r., gdzie uzyskała powszechnie wstępną akceptację⁵⁴. Generalnie można stwierdzić, że zasygnalizowany wstępny projekt „Wschodniego partnerstwa” UE wymaga jeszcze szczegółowej analizy oraz dopracowania przez Komisję Europejską. Nie ulega bowiem wątpliwości, że różni się zasadniczo od niemieckiej koncepcji NPW UE, która ma charakter ogólny i długofalowy. Koncentruje się bowiem na krajach, które Polska chce pozyskać do budowy alternatywnej w stosunku do rosyjskiej sieci powiązań energetycznych między Bałtykiem a Morzem Czarnym i Kaspijskim. Winna też ułatwić utworzenie w przyszłości na tym obszarze strefy wolnego handlu i generalnie zbliżyć te kraje do standardów

⁵¹ *Warszawa i Berlin mogą zmienić Europę*, wywiad z F. W. Steinmeierem, „Dziennik”, 5 IV 2008.

⁵² „Informacja ministra R. Sikorskiego na temat polityki zagranicznej RP”, www.orka2.sejm.gov.pl/Debata6nsf.

⁵³ *Szefowie dyplomacji UE zgadzają się na projekt Tuska*, „Gazeta Wyborcza”, 27 V 2008; R. Sikorski *proponuje Unii pakt z krajami Wschodu*, „Dziennik”, 27 V 2008.

⁵⁴ J. Pawlicki, *Wschodnie partnerstwo Donalda Tuska*, „Gazeta Wyborcza”, 21 V 2008; *Sarkozy chce Polski silnej w UE*, „Dziennik”, 28 VI 2008.





unijnych, nie przesądając w żadnym stopniu kwestii ich członkostwa w UE. Brak jest natomiast szczegółowych informacji na temat zasad finansowania „Partnerstwa wschodniego” w ramach EPS. Wiadomo, że kluczową rolę będą w tym odgrywały Niemcy jako największy płatnik netto UE. Po długich konsultacjach budżet zostanie uchwalony dopiero na lata 2014–2020 i dlatego okres przewodnictwa Polski w Radzie Europejskiej w 2011 r. zbiegnie się z końcową fazą jego zatwierdzania. Polska zamierza z „Partnerstwa wschodniego” uczynić sztandarowe hasło swego przewodnictwa w Radzie Europejskiej⁵⁵. Można hipotetycznie założyć, że Niemcy poparły ideę polsko-szwedzkiego projektu „Partnerstwa wschodniego” zakładając, iż z jednej strony mieści się ono w ogólnej koncepcji dyplomacji niemieckiej NPW UE, a z drugiej sprzyjać będzie przyspieszeniu rozmów na temat nowego układu UE–Rosja.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynikają następujące wnioski ogólne:

1. Po przejściu przewodnictwa w Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. Niemcy przyspieszyły wyraźnie proces reform w UE, doprowadzając po okresie „refleksji” w latach 2005–2006 między innymi do wynegocjowania TR UE. Mimo jego szybkiej ratyfikacji w maju 2008 r. przez obie izby parlamentu niemieckiego (Bundestag i Bundesrat), prognozy dotyczące prowadzenia aktywnej polityki na rzecz dalszego pogłębienia i poszerzenia UE przez Niemcy po 2009 r., stoją jednak pod znakiem zapytania. Wynika to przede wszystkim ze zmiany następujących przesłanek wewnątrzpolitycznych:

- Groźba destabilizacji politycznej po możliwym rozpadzie Wielkiej Koalicji – CDU/CSU/SPD oraz trudność wyłonienia nowej, spójnej programowo koalicji rządzącej na szczeblu federalnym – w kontekście przekształcania się dotychczasowego systemu czteropartyjnego (CDU/CSU, SPD, FDP i S/90/Z) w pięciopartyjny, z wyraźnym wzmocnieniem się lewicowo-populistycznej Partii Lewicy na zachodzie RFN,

- Zdecydowane przeciwstawienie się przez Partię Lewicy ratyfikacji TR UE w obu izbach parlamentu federalnego wskazuje jednoznacznie na nasilający się brak, dotychczas istniejącego, konsensusu wśród niemieckich partii politycznych w sprawie węzłowych problemów polityki zagranicznej Niemiec, w tym także europejskiej.

2. Po 2005 r. Rosja zachowała rolę „partnera strategicznego” nie tylko w relacjach dwustronnych, lecz także w polityce europejskiej. Rząd CDU/CSU/SPD kanclerz Merkel zabiegał o to, aby Rosja stała się także partnerem strategicznym UE. Mimo nieakceptowania ze strony części CDU, w tym samej Merkel, autorytarnego stylu rządów Rosji w okresie prezydentury W. Putina, bliska współpraca polityczno-go-

⁵⁵ Sikorski: „Partnerstwo wschodnie to marka polskiego przewodnictwa w UE”, „Gazeta Wyborcza”, 27 V 2008.





spodarcza z Rosją nigdy nie została postawiona pod znakiem zapytania. Za dalszym zacieśnieniem współpracy niemiecko-rosyjskiej opowiada się jednoznacznie SPD. Pełniący z jej ramienia funkcję wicekanclerza i ministra spraw zagranicznych F. W. Steinmeier, objął to stanowisko w 2008 r. głosząc formułę „współpracy przez wzajemną współzależność”. Koncepcja ta dostrzega różnicę systemu wartości między Rosją a jej partnerami zachodnimi, zakłada jednak możliwość jego długofalowego osłabienia lub nawet przewyciężenia przez dążenie do uzgodnienia kompromisów oraz budowy zaufania wzajemnego.

3. Niemcy w okresie swojej prezydencji w UE w 2007 r. propagowały konieczność ukształtowania szeroko pojętego „wymiaru wschodniego”, czyli tzw. nowej polityki wschodniej UE. Miała ona obejmować:

- a) Rosję jako „partnera strategicznego”,
- b) kraje Europy Wschodniej i Zakaukazia,
- c) postsowieckie kraje Azji Środkowej.

Według powyższej koncepcji, relacje UE z krajami kategorii b) i c) miały stanowić ważny element poszerzonej EPS.

4. Po „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie Niemcy opowiadały się generalnie za rozbudową jej stosunków z Brukselą, ale wykluczały możliwość jej ubiegania się o status państwa stowarzyszonego, nie widzą również perspektywy członkostwa Kijowa w UE. Przyszłość Ukrainy rozpatruje się raczej w ramach EPS oraz nowej polityki wschodniej UE.

5. Konkretyzacja koncepcji nowej polityki wschodniej UE będzie wymagać szeregu konsultacji i konkretnych działań oraz uzgodnień zarówno w łonie UE-27, jak i wszystkich potencjalnych kandydatów zmodyfikowanej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Ze względu na istniejącą różnicę interesów poszczególnych państw trudno w chwili obecnej jednoznacznie określić szanse powodzenia powyższego przedsięwzięcia, gdyż kompromisowy kształt może się hipotetycznie wyłonić dopiero w latach 2011–2013.

6. Polityka europejska Niemiec wobec Rosji i Ukrainy posiada określone implikacje dla Polski, które można syntetycznie ująć następująco:

- różne priorytety ze względu na położenie geopolityczne, doświadczenia historyczne i częściowo znaczenie gospodarcze sprowadzają się z punktu widzenia Niemiec do krótkiej formuły – *Russia first*, a Polski *Ukraine first*,
- odmienna ocena znaczenia Rosji dla stabilizacji obszaru WNP, jak i w odniesieniu do rozwiązywania problemów globalnych i regionalnych w XXI w.,
- konieczność współdziałania Polski z Niemcami jako partnerem i sojusznikiem w wypracowaniu spójnej koncepcji nowej polityki wschodniej UE w perspektywie średnio- i długofalowej.

7. Propozycja polskiego MSZ dotycząca „Partnerstwa wschodniego UE” z maja 2008 r. różni się istotnie, zarówno pod względem zasięgu geograficznego, jak i charakteru politycznego, od koncepcji nowej polityki wschodniej UE Steinmeiera z lat 2007–2008. Propozycja polsko-szwedzka wyraźnie preferuje model „Partner-





stwa wschodniego UE”, której podstawowy człón winny stanowią wyłącznie kraje Europy Wschodniej bez wyraźnego określenia roli i miejsca Rosji, która zresztą od początku nie jest zainteresowana udziałem w EPS i podjęcie w najbliższym czasie negocjacje z UE na temat nowego układu o partnerstwie i współpracy.

8. Poprzez ścisłe konsultacje, współpracę oraz wzajemne wyważenie swoich interesów z Niemcami, Polska może odegrać ważną rolę w kształtowaniu nowej polityki wschodniej UE. Będzie ona prawdopodobnie musiała znacznie wyjść poza obecną propozycję polską „Partnerstwa wschodniego UE”, której szczegółowe ramy muszą zostać szczegółowo dopracowane przez Komisję Europejską oraz uzyskać nie tylko aprobatę wszystkich 27 członków UE, ale i dodatkowe wsparcie w ramach budżetu unijnego na lata 2014–2020.

9. Wielką niewiadomą w odniesieniu do przyszłej realizacji „Partnerstwa wschodniego UE” nie będzie jednak stanowisko Niemiec, lecz przede wszystkim zainteresowanie samych partnerów wschodnich, a zwłaszcza Ukrainy – dla której nie przybliży takie partnerstwo ani perspektywy członkostwa, ani stowarzyszenia z UE w krótkim czasie. Nie należy również przeoczyć faktu, że obszar powyższy jest nie tylko przedmiotem zainteresowania UE, lecz także Rosji i USA. Może to w określonej sytuacji doprowadzić do pogłębienia stabilizacji i współpracy, nie wyklucza jednak ani rywalizacji, ani napięć czy konfliktów w tym regionie.

